



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.05.2020

Pan
Mariusz Węgrzynowski
Starosta Tomaszowski
Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz.
ul. Św. Antoniego 41
97-200 Tomaszów Maz.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/030 – Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Maz. ¹ , ul. Św. Antoniego 41, 97-200 Tomaszów Maz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Węgrzynowski, Starosta Tomaszowski ² , od dnia 27 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Miroslaw Kukliński, Starosta Tomaszowski, od dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wydawanie uprawnień oraz sprawowanie nadzoru nad kierującym, związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdem pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów przed tym okresem, mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Adam Markiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/161/2020 z 23 września 2020 r. 2. Rafał Gorgoń, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/186/2020 z 10 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: Starostwo.

² Dalej także: Starosta.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Tomaszowski wykonywał obowiązki dotyczące osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w sposób prawidłowy i rzetelny.

Proces wydawania uprawnień do prowadzenia pojazdu został zorganizowany przez Starostę w sposób uniemożliwiający ich wydanie osobom, które nie spełniały warunków określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁵, związanych z uzależnieniami od alkoholu i środków odurzających oraz jazdą po ich spożyciu.

Starosta sprawował nadzór nad kierującymi pojazdami, skutecznie eliminując z ruchu drogowego kierujących w stanie nietrzeźwości, po spożyciu alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu. W szczególności postępowania w przedmiocie skierowania kierowcy na badania lekarskie i psychologiczne oraz na kurs w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem środków zabronionych były wszczynane niezwłocznie po otrzymaniu przez Starostwo wyroków sądowych uznających kierującego za winnego popełnienia wykroczenia kierowania pojazdem w stanie po użyciu alkoholu albo przestępstwa kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości. Bez nieuzasadnionej zwłoki wszczynane były również postępowania dotyczące cofnięcia kierowcy uprawnień do kierowania w związku z orzeczonymi przez sądy środkami karnymi w postaci zakazu prowadzenia pojazdów oraz postępowania dotyczące zatrzymania uprawnień w związku z nieprzedłożeniem w przepisany termin orzeczeń lekarskich i psychologicznych oraz zaświadczeń o ukończeniu kursu reedukacyjnego. Wskazane postępowania administracyjne prowadzone były sprawnie, co uwidaczniało się w terminowym wydawaniu decyzji przez Starostę. Jedynie w trzech spośród zbadanych 61 postępowań w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w terminie (niecałe 5% zbadanych spraw) stwierdzono nieprawidłowości.

Prowadząc postępowania administracyjne Wydział Komunikacji opierał się wyłącznie na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w Starostwie nie zostały sporządzone dokumenty wewnętrzne opisujące przebieg poszczególnych procedur.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1268; dalej: ustawa o kierujących.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania starosty związane z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdem i nadzorem nad kierującymi pojazdami, związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu

1. Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie nie zostały sporządzone dokumenty wewnętrzne opisujące procedury mające na celu stwierdzenie:

- spełnienia przez osoby ubiegające się o wydanie uprawnień krajowych lub międzynarodowych do prowadzenia pojazdów wszystkich wymogów określonych w art. 11 ustawy o kierujących,
- braku u osób ubiegających się o wydanie uprawnień krajowych lub międzynarodowych do prowadzenia pojazdów negatywnych przesłanek wydania prawa jazdy określonych w art. 12 ustawy o kierujących.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną niesformalizowania procedur było ściśle określenie wydawania, zatrzymywania, zwracania, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami w ustawach, w tym m.in. w ustawie o kierujących.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Komunikacji Starostwa, prace Wydziału m.in. w zakresie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, zatrzymywania, cofania uprawnień do kierowania pojazdami, kierowania na badania lekarskie, psychologiczne i egzamin sprawdzający kwalifikacje do kierowania pojazdami regulują przede wszystkim przepisy ustawy o kierujących, ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz wydane w oparciu o nie przepisy wykonawcze. Uchwałą Nr 681/2017 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Maz. z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Maz. doprecyzowano zasady i tryb funkcjonowania Starostwa, w tym Wydziału Komunikacji. Pracownicy odpowiedzialni za wskazane zadania posiadali określony zakres zadań, czynności, uprawnień i odpowiedzialności oraz upoważnienie do załatwiania spraw z upoważnienia starosty. Pracownicy opierali swoją wiedzę na bieżącym śledzeniu przepisów prawa, uczestniczeniu w szkoleniach prowadzonych przez przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury oraz korzystali z pomocy radców prawnych Starostwa.

(akta kontroli str. 11, 52)

Warunkiem wydania prawa jazdy było spełnienie przesłanek wynikających z art. 10, 11 i 12 ustawy o kierujących. Każdy wniosek rozpatrywany był indywidualnie, w każdym przypadku weryfikacja złożonych wniosków o wydanie prawa jazdy obejmowała w szczególności:

- zbadanie zgodności z dokumentem tożsamości,
- sprawdzenie poprawności wypełnienia,
- sprawdzenie wieku wnioskodawcy,
- sprawdzenie ukończenia szkolenia i uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu państwowego,
- spełnienie wymagań w zakresie miejsca zamieszkania,

- sprawdzenie orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami (w tym sprawdzenie podstawy prawnej, zakresu przeprowadzonych badań oraz ich wyniku),
- sprawdzenie orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami (w tym sprawdzenie podstawy prawnej, zakresu przeprowadzonych badań oraz ich wyniku) – o ile było wymagane,
- sprawdzenie braku orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (zakładka w systemie informatycznym KIEROWCA umożliwia sprawdzenie czy występują zakazy na terenie Polski),
- sprawdzenie czy wnioskodawca jest w posiadaniu innego dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami.

Przyjmując wniosek pracownik Wydziału Komunikacji pouczał wnioskodawcę, o umieszczeniu w części „G” wniosku oświadczenia składanego pod odpowiedzialnością karną. Ponadto zasadą było, że sprawdzenie danych w CEPiK⁶ i EUCARIS⁷ następowało przed wydaniem Profilu Kandydata na Kierowcę⁸ oraz przed wysłaniem do Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych zamówienia na wyprodukowanie prawa jazdy.

W przypadku trudności pozyskania informacji drogą elektroniczną, np. przy wydawaniu międzynarodowego prawa jazdy lub PKK, wstępnie pracownik potwierdzał potrzebne dane telefonicznie, a następnie występował o potwierdzenie danych z wykorzystaniem faxu.

(akta kontroli str. 8-10, 148-149)

- 1.2. Starostwo nie pozyskiwało z CEK informacji o kierowcach, którzy kierowali pojazdem pod wpływem środków zabronionych. Starostwo zasilalo CEK danymi i miało dostęp tylko do tych danych, które samo wprowadziło. Informacje o kierowcach, którzy kierowali pojazdem pod wpływem środków zabronionych pochodziły z przesyłanych do Starostwa wyroków sądów. Z tego źródła pochodziła również wiedza o kierowaniu pojazdem pod wpływem środków zabronionych przez osoby, które nie posiadały uprawnień do kierowania pojazdami. Starostwo otrzymało także z Departamentu Zarządzania Systemami w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pisemną procedurę obsługi niezgodności do stosowania, jeżeli dane w bazie lokalnej są zgodne z danymi w CEK i niezgodne z danymi w teczce kierowcy.

W ocenie Starosty wdrożenie rozwiązań w zakresie przekazywania danych za pośrednictwem CEK od 5 grudnia 2020 r. wpłynęło na przyspieszenie rozpoczynania postępowań administracyjnych zmierzających do zatrzymania prawa jazdy. Dodatkowo po wprowadzeniu pełnego zakresu przekazywania danych przez administratora CEK skróceniu ulegnie obieg dokumentów, co również przełoży się na przyspieszenie postępowań.

Z informacji przekazanych przez Naczelnika Wydziału Komunikacji wynika, że w związku z wdrożeniem nowych funkcjonalności CEK od 5 grudnia 2020 r. pracownikom nadano uprawnienia w zakresie dostępu do systemu, jednak nie zostali oni przeszkoleni w tym zakresie.

⁶ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

⁷ European Car and Driving License Information System. System wymiany informacji, który zapewnia krajom infrastrukturę i oprogramowanie do wymiany między innymi informacji o rejestracji samochodów i praw jazdy, pomagając w walce z kradzieżami samochodów i oszustwami rejestracyjnym.

⁸ Dalej: PKK.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Komunikacji, wyrok sądu zagranicznego podlegał tłumaczeniu przez tłumacza przysięgłego. Jeżeli z treści wyroku wynikało, że kierowca kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu i jednocześnie kierowca przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 185 dni w każdym roku kalendarzowym, wówczas rozpoczynało się postępowanie administracyjne zmierzające do skierowania na badania lekarskie i badania psychologiczne w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do kierowania pojazdami oraz na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Jednocześnie prowadzono postępowanie administracyjne zmierzające do wykonania orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, a co za tym idzie – cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami.

Przed wydaniem prawa jazdy każda osoba ubiegająca się o to podlegała sprawdzeniu danych w systemie EUCARIS. Na podstawie zgromadzonych w nim danych można było stwierdzić, czy osoba taka posiadała prawo jazdy wydane w innym kraju. Starostwo pozyskiwało z systemu EUCARIS informacje o wydanym dokumencie lub o utracie jego ważności.

(akta kontroli str. 8-10, 48-49, 52-53, 148-149)

- 1.3. Zgodnie z przyjętym w Starostwie sposobem postępowania, przy wprowadzaniu do systemu informatycznego KIEROWCA wniosku o wymianę prawa jazdy lub wydanie wtórnika prawa jazdy zasadą jest potwierdzenie w drodze teletransmisji (z wykorzystaniem zakładki EUCARIS) danych zamieszczonych w oryginale prawa jazdy przez właściwy organ tego państwa, który je wydał. Na podstawie pozyskanych danych można było stwierdzić czy w innym kraju nie rozpoczęto procedury wymiany, przedłużenia tego prawa jazdy lub zgłoszenia jego zatrzymania lub utraty. W przypadku braku informacji zwrotnej w systemie Starostwo zwracało się do właściwego organu państwa obcego o taką informację drogą korespondencyjną.

Organ wydający uprawnienia do kierowania pojazdami korzystał z zasobów systemu EUCARIS. W przypadku przerw w dostępie do systemu pracownik Wydziału Komunikacji zgłaszał to do Helpdesk Warszawa, który odpowiadał za właściwą transmisję danych. W przypadku wymiany dokumentu prawa jazdy czy wydania jego wtórnika brak dostępu do danych w systemie wstrzymywał rozpatrzenie wniosku. Celem przyspieszenia realizacji wniosku w przypadku braku dostępu do systemu Starostwo występowało korespondencyjnie do właściwego organu o potwierdzenie danych zawartych w dokumencie podlegającym wymianie, czy też zwracało się z prośbą o podanie danych zamieszczonych w oryginale dokumentu, który został utracony. O takiej sytuacji kierowca był informowany pisemnie.

W przypadku braku informacji w systemie CEK o miejscu zamieszkania kierowcy lub osoby nieposiadającej uprawnień do kierowania pojazdami organ wydający uprawnienia do kierowania pojazdami występował z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych do właściwego urzędu prowadzącego ewidencję ludności (urzędu miasta lub gminy) lub zwracał się do Komendy Powiatowej Policji w Tomaszowie Maz. z prośbą o ustalenie miejsca pobytu danej osoby. Nie blokowało to wprowadzenia do systemu SI KIEROWCA informacji o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych.

W przypadku wątpliwości dotyczących orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów Starostwo występowało do właściwego sądu z zapytaniem (np. o datę rozpoczęcia biegu zakazu kierowania pojazdami).

(akta kontroli str. 9-10, 148-149)

- 1.4. W latach 2017-2020 (I półrocze) Starosta wydał łącznie 2.088⁹ decyzji o odmowie wydania prawa jazdy, z tego w 924¹⁰ przypadkach podstawą odmowy były zakazy sądowe, w 55¹¹ – wyniki badań wskazujące na istnienie przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdami¹², zaś w 1.109¹³ – inne (niepoddanie się badaniom lub nieukończenie kursu reedukacyjnego).

(akta kontroli str. 9-10)

2. Nadzór nad kierującymi pojazdami

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie prowadził postępowań w zakresie wymiany prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie UE na polskie prawo jazdy na podstawie z art. 97 ust. 1 pkt. 1 ustawy o kierujących. W Starostwie nie zostały sformalizowane procedury regulujące sposób postępowania w tych sprawach.

(akta kontroli str. 36)

- 2.2. W Starostwie nie zostały opracowane procedury w zakresie:

- uzyskiwania informacji o kierowcach prowadzących pojazdy pod wpływem środków zabronionych,
- podejmowania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu i egzekwowania od kierowców przekazywania stosownych orzeczeń w terminie określonym w art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących (3 m-ce od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badania),
- podejmowania decyzji o skierowaniu na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii i egzekwowania od kierowców przekazywania zaświadczeń o ukończeniu takiego kursu w terminie określonym w art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących (6 tygodni od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu).

⁹ Z tego 596 decyzji w 2017 r., 572 w 2018 r., 590 w 2019 r. i 330 w I półroczu 2020 r.

¹⁰ Z tego 262 decyzje w 2017 r., 251 w 2018 r., 271 w 2019 r. i 140 w I półroczu 2020 r.

¹¹ Z tego 10 decyzji w 2017 r., siedem w 2018 r., 20 w 2019 r. i 18 w I półroczu 2020 r.

¹² Liczba przypadków, w których Starosta odmówił wydania prawa jazdy w związku z posiadaną wiedzą wynikającą z badania lekarskiego i psychologicznego o istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdem. Starostwo nie dysponuje wiedzą o istnieniu u kierującego aktywnej formy uzależnienia alkoholowego. Żaden dokument (w szczególności zaświadczenie o wyniku badań lekarskich/psychologicznych) nie mówi wprost o aktywnej lub innej formie uzależnienia. Odmowa wydania następuje w związku z istnieniem przeciwwskazań.

¹³ Z tego 324 decyzje w 2017 r., 314 w 2018 r., 299 w 2019 r. i 172 w I półroczu 2020 r.

2.3. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r. Starosta wydał łącznie 789¹⁴ decyzji o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem środków zabronionych, z tego w poszczególnych latach 238, 211, 224 i 116. Na podstawie badania próby 80 wybranych losowo spraw (po 20 postępowań z każdego kontrolowanego roku) ustalono, że postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania kierowcy na badania lekarskie wszczynane było po upływie średnio trzech dni kalendarzowych od daty wpływu do Starostwa prawomocnego wyroku sądu uznającego kierowcę za winnego popełnienia wykroczenia kierowania pojazdem w stanie po użyciu alkoholu albo przestępstwa kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości. Zaś od daty wpływu do Starostwa informacji o zatrzymaniu kierowcy kierującego pojazdem pod wpływem środków zabronionych do wszczęcia postępowania upływały średnio 204 dni kalendarzowe. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie uzyskiwało z CEK informacji o kierowaniu pojazdem w stanie po użyciu alkoholu, stanie nietrzeźwości lub po użyciu środków działających podobnie do alkoholu, ponieważ system nie pozwalał na pobieranie danych w tym zakresie.

W oparciu o badanie wskazanej powyżej próby ustalono, że Starosta zamieszczał w decyzji o skierowaniu na badania lekarskie pouczenie o obowiązku przedstawienia orzeczenia lekarskiego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badania lekarskie. W przypadku niedostarczenia orzeczenia we wskazanym terminie niezwłocznie wszczynane było postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy i wydawana decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy¹⁵.

(akta kontroli str. 36-37, 39-41, 54, 68-94)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek, w którym w odniesieniu do jednego kierowcy wydane zostały dwa orzeczenia lekarskiego o rozbieżnej treści – o istnieniu (zatajone przez kierowcę) i o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem. Kierowca legitymował się prawem jazdy ważnym do dnia 11 października 2017 r. W dniu 22 listopada 2017 r. do Starostwa wpłynęło pismo z dnia 21 listopada 2017 r. od lekarza uprawnionego do badań lekarskich osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami i kierowców wraz z orzeczeniem lekarskim nr 36/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. stwierdzającym u kierowcy istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, do których jest wymagane prawo jazdy kat. AM, A1, A2, A, B1, B, B+E, T. W treści pisma lekarz poinformował, że pacjent nie wrócił na zakończenie badania i nie odebrał orzeczenia, niemniej jednak istniały poważne przesłanki by założyć, że i tak zostałoby wydane orzeczenie o istnieniu przeciwwskazań.

W dniu 08 stycznia 2018 r. kierowca złożył wniosek o wydanie prawa jazdy z powodu zmiany danych w zakresie daty ważności – z 11 października 2017 r. na 03 stycznia 2023 r. Do wniosku załączono orzeczenie lekarskie nr 2/2018 z dnia 03 stycznia 2018 r. o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania

¹⁴ Rozbieżność w liczbie decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne i kurs reedukacyjny wynika:

- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne także kierowcom, którzy przekroczyli limit punktów karnych lub spowodowali wypadek drogowy,
- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie w przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do stanu zdrowia kierowcy,
- z odstępowania od wydawania decyzji o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny w sytuacji, gdy w krótkim czasie do Starostwa wpłynął kolejny wyrok skazujący dotyczący kierowcy, wobec którego wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania lub wydana została decyzja o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny.

¹⁵ Decyzje takie zostały wydane w 49 spośród 80 spraw dotyczących skierowania na badania lekarskie (61%).

pojazdami, do których jest wymagane prawo jazdy kat. AM, A1, A2, A, B1, B, B+E, T. Wskazano datę 03 stycznia 2023 r. jako termin następnych badań lekarskich.

Pismem z dnia 10 stycznia 2018 r. nr WK.5430.54.2018.AO Starostwo zwróciło się do lekarza, który wydał orzeczenie nr 36/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. o istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami z prośbą o wyjaśnienie, czy – pomimo nieodebrania zaświadczenia przez pacjenta po badaniu – podjęta została próba doręczenia mu orzeczenia za pośrednictwem operatora pocztowego, co umożliwiłoby mu zapoznanie się z jego treścią i ewentualne skorzystanie z prawa wniesienia do właściwego wniosku o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego.

W dniu 02 lutego 2018 r. do Starostwa wpłynęła odpowiedź lekarza z dnia 23 stycznia 2018 r., w której wyjaśnił on, że kierowca nie odebrał orzeczenia o istnieniu przeciwwskazań do kierowania samochodem, w związku z czym w dniu 22 stycznia 2018 r. orzeczenie zostało wysłane do pacjenta pocztą. Jednocześnie lekarz wyjaśnił, że orzeczenie wysłał do Starostwa na wypadek, gdyby pacjent dostarczył inne, uzyskane od innego lekarza.

Pismem z dnia 10 stycznia 2018 r. nr WK.5430.55.2018.AO Starostwo zwróciło się do kierowcy (wnioskodawcy), informując o istnieniu w aktach orzeczenia lekarskiego z dnia 14 listopada 2017 r. stwierdzającego przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdami oraz wzywając go – w związku z załączeniem do wniosku z dnia 08 stycznia 2018 r. orzeczenia z dnia 03 stycznia 2018 r. o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami – do złożenia pisemnych wyjaśnień dot. przeprowadzenia dwóch badań lekarskich w okresie dwóch miesięcy.

W dniu 18 stycznia 2018 r. do Starostwa wpłynęło pismo kierowcy z dnia 17 stycznia 2018 r., w treści którego wyjaśnił, że w listopadzie 2017 r. udał się na badania lekarskie, ale na miejscu okazało się, że nie dysponował wszystkimi niezbędnymi dokumentami, w związku z czym zrezygnował z badań. W styczniu kierowca przypomniał sobie o konieczności poddania się badaniu lekarskiemu, w związku z czym udał się do lekarza, poddał się badaniu, a następnie złożył dokumenty do Starostwa. Twierdził, że nie wiedział, że musiał dokończyć pierwsze badanie. Niewiedzę tłumaczył swoim młodym wiekiem.

Pismem z dnia 23 lutego 2018 r. nr WK.5430.55.2018.AO Starostwo wezwało kierowcę – w związku z posiadaną wiedzą o wysłaniu do niego orzeczenia nr 36/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. – do poinformowania o fakcie odbioru orzeczenia oraz o ewentualnym wniosku o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego. Pismem bez daty złożonym do Starostwa w dniu 06 marca 2018 r. kierowca zwrócił się z prośbą o ponowne przeprowadzenie badania lekarskiego. Pismem z dnia 07 marca 2018 r. nr WK.5430.55.2018.AO Starostwo wezwało kierowcę do sprecyzowania wniosku, w tym w szczególności do wskazania czy wniósł odwołanie od orzeczenia lekarskiego nr 36/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. Pismem z 14 marca 2018 r. złożonym do Starostwa w tej samej dacie kierowca wyjaśnił, że jego wniosek „był niezasadny” oraz, że nie wniósł odwołania od orzeczenia nr 36/2017 z dnia 14 listopada 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 marca 2018 r. nr WK.5430.4.128.2018.AO Starostwo powiadomiło kierowcę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie skierowania na badania lekarskie w celu ustalenia istnienia/nieistnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem z uwagi na istnienie w jego aktach ewidencyjnych dwóch orzeczeń lekarskich o rozbieżnej treści.

Decyzją z dnia 29 marca 2018 r. nr WK.5430.4.128.2018.AO (doręczoną 03 kwietnia 2018 r.) Starosta Tomaszowski skierował kierowcę na badania lekarskie przeprowadzane w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Decyzję wydano, ponieważ na podstawie informacji i ustaleń stanu faktycznego uzyskanych w ramach wykonywania zadań własnych istniały uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy.

Pismem z dnia 30 marca 2018 r. nr WK.5430.336.2018.AO Starostwo powiadomiło Marszałka Województwa Łódzkiego o fakcie stwierdzenia sprzecznych orzeczeń lekarskich oraz o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie skierowania kierowcy na badania lekarskie i wydaniu decyzji o skierowaniu go na badania lekarskie.

W orzeczeniu lekarskim z dnia 13 czerwca 2018 r. nr PK/L/668/2018, które wpłynęło do Starostwa w dniu 02 lipca 2018 r., lekarz stwierdził brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, do których jest wymagane prawo jazdy kat. AM, A1, A2, B1, B, B+E, T. Jako termin następnego badania wskazano datę 13 czerwca 2023 r.

W dniu 31 lipca 2018 r. dokument prawa jazdy został odebrany przez pełnomocnika kierowcy (pełnomocnictwo w aktach).

(akta kontroli str. 41, 43-44)

- 2.4. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r. Starosta wydał łącznie 791¹⁶ decyzji o skierowaniu kierowcy na badania psychologiczne w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem środków zabronionych, z tego w poszczególnych latach 240, 211, 224 i 116. Na podstawie badania próby 80 wybranych losowo spraw (po 20 postępowań z każdego kontrolowanego roku) ustalono, że postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania kierowcy na badanie psychologiczne wszczynane było po upływie średnio trzech dni kalendarzowych od daty wpływu do Starostwa prawomocnego wyroku sądu uznającego kierowcę za winnego popełnienia wykroczenia kierowania pojazdem w stanie po użyciu alkoholu albo przestępstwa kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości. Zaś od daty wpływu do Starostwa informacji o zatrzymaniu kierowcy kierującego pojazdem pod wpływem środków zabronionych do wszczęcia postępowania upływały średnio 204 dni kalendarzowe. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie uzyskiwało z CEK informacji o kierowaniu pojazdem w stanie po użyciu alkoholu, stanie nietrzeźwości lub po użyciu środków działających podobnie do alkoholu, ponieważ system nie pozwalał na pobieranie danych w tym zakresie.

W oparciu o badanie wskazanej powyżej próby ustalono, że Starosta zamieszczał w decyzji o skierowaniu na badania lekarskie pouczenie o obowiązku przedstawienia orzeczenia lekarskiego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badanie lekarskie. W przypadku niedostarczenia orzeczenia we wskazanym terminie niezwłocznie wszczynane

¹⁶ Rozbieżność w liczbie decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne i kurs reedukacyjny wynika:

- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne także kierowcom, którzy przekroczyli limit punktów karnych lub spowodowali wypadek drogowy,
- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie w przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do stanu zdrowia kierowcy,
- z odstępowania od wydawania decyzji o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny w sytuacji, gdy w krótkim czasie do Starostwa wpłynął kolejny wyrok skazujący dotyczący kierowcy, wobec którego wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania lub wydana została decyzja o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny.

było postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy i wydawana decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy¹⁷.

(akta kontroli str. 37, 54, 95-119)

- 2.5. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r. Starosta wydał łącznie 790¹⁸ decyzji o skierowaniu kierowcy na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem środków zabronionych, z tego w poszczególnych latach 235, 213, 224 i 118. Na podstawie badania próby 80 wybranych losowo spraw (po 20 postępowań z każdego kontrolowanego roku) ustalono, że postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania kierowcy na kurs reedukacyjny wszczynane było po upływie średnio trzech dni kalendarzowych od daty wpływu do Starostwa prawomocnego wyroku sądu uznającego kierowcę za winnego popełnienia wykroczenia kierowania pojazdem w stanie po użyciu alkoholu albo przestępstwa kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości. Zaś od daty wpływu do Starostwa informacji o zatrzymaniu kierowcy kierującego pojazdem pod wpływem środków zabronionych do wszczęcia postępowania upływały średnio 204 dni kalendarzowe. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie uzyskiwało z CEK informacji o kierowaniu pojazdem w stanie po użyciu alkoholu, stanie nietrzeźwości lub po użyciu środków działających podobnie do alkoholu, ponieważ system nie pozwalał na pobieranie danych w tym zakresie.

W oparciu o badanie wskazanej powyżej próby ustalono, że Starosta zamieszczał w decyzji o skierowaniu na badania lekarskie pouczenie o obowiązku przedstawienia orzeczenia lekarskiego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badania lekarskie. W przypadku niedostarczenia orzeczenia we wskazanym terminie niezwłocznie wszczynane było postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy i wydawana decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy¹⁹.

(akta kontroli str. 37-38, 54, 120-147)

W trzech spośród zbadanych 61 postępowań w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w terminie (4,9% zbadanych spraw) stwierdzono nieprawidłowości, o czym poniżej.

¹⁷ Decyzje takie zostały wydane w 42 spośród 80 spraw dotyczących skierowania na badania lekarskie (52%).

¹⁸ Rozbieżność w liczbie decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne i kurs reedukacyjny wynika:

- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne także kierowcom, którzy przekroczyli limit punktów karnych lub spowodowali wypadek drogowy,
- z wydawania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie w przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do stanu zdrowia kierowcy,
- z odstępowania od wydawania decyzji o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny w sytuacji, gdy w krótkim czasie do Starostwa wpłynął kolejny wyrok skazujący dotyczący kierowcy, wobec którego wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie skierowania lub wydana została decyzja o skierowaniu na badania lub kurs reedukacyjny.

¹⁹ Decyzje takie zostały wydane w 48 spośród 80 spraw dotyczących skierowania na badania lekarskie (60%).

- 2.6. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r. łącznie u 11 kierowców²⁰ Starosta dokonał wpisu do prawa jazdy możliwości prowadzenia pojazdu wyłącznie po zainstalowaniu w nim urządzenia technicznego w postaci blokady alkoholowej, tj. wykonania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów w sposób określony w art. 182a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy²¹.

W dziewięciu sprawach wydana została decyzja o przywróceniu uprawnień. W dwóch pozostałych decyzje nie zostały wydane, ponieważ z uwagi na cofnięcie uprawnień na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²², na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, w związku z popełnieniem przestępstwa w okresie 2 lat od dnia wydania prawa jazdy po raz pierwszy, kierowcy utracili uprawnienia, więc nie można ich było przywrócić. Tym dwóm kierowcom wydane zostały nowe prawa jazdy po ukończeniu kursu, zdaniu egzaminu państwowego i ustaniu przesłanek uzasadniających cofnięcie uprawnień.

Powyższe decyzje wydawane były średnio po upływie średnio :

- 88 dni licząc od daty wpływu do Starostwa postanowień Sądu Rejonowego w Tomaszowie Maz. o ustaleniu ograniczenia uprawnienia do kierowania wyłącznie pojazdem wyposażonym w blokadę alkoholową; postanowienia Sądu były dla Starostwa jedynym źródłem informacji w tym zakresie,
- trzech dni licząc od daty zaktualizowania PKK informacją o pozytywnym wyniku państwowego egzaminu na prawo jazdy.

(akta kontroli str. 38, 63-64)

- 2.7. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r. Starosta wydał łącznie 1.100 decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy z tytułu:

- nieprzedstawienia w wymaganym terminie orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (3 m-ce od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badania) i/lub
- nieprzedstawienia w wymaganym terminie orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (3 m-ce od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na badania),
- nieprzedstawienia w wymaganym terminie zaświadczeń o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii (6 tygodni od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu na kurs).

Liczba wydanych decyzji w poszczególnych latach wyniosła 324, 314, 299 i 163. Od powzięcia informacji o zdarzeniu (pierwszego dnia roboczego po upływie terminu do złożenia orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego) do wydania decyzji upływało średnio 31 dni, przy czym w 2017 r. średnio upływało 20 dni, w 2018 r. – 21, w 2019 r. – 18, w 2020 – 75. Z kolei od pierwszego dnia roboczego po upływie terminu do złożenia zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego upływało średnio 20 dni, przy czym w 2017 r. - 16, w 2018 r. - 15, w 2019 r. - 14, w 2020 r. - 38. Czas trwania postępowania w 2020 r. wydłużył się z uwagi na pandemię COVID-19 oraz wprowadzony w związku z nią przepis art. 15 zys ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

²⁰ Z tego w 2018 r. – u trzech, w 2019 r. – sześciu i w I półroczu 2020 r. – dwóch.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 523.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 110.

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³.

(akta kontroli str. 38, 62, 68-147)

2.8. W okresie 01 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2020 r., w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem alkoholu, po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, Starosta wydał łącznie:

- 55 decyzji o cofnięciu uprawnień do prowadzenia pojazdu kierowcom w przypadku uzyskania orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wskazującego na istnienie przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdem, z tego w poszczególnych latach 10, siedem, 20 i 18,
- 925 decyzji o cofnięciu uprawnień do prowadzenia pojazdu kierowcom w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdu, z tego w poszczególnych latach 262, 251, 271 i 141.

Od powzięcia informacji o zdarzeniu do wydania decyzji upływało średnio 195 dni, natomiast postępowanie administracyjne wszczynane było po upływie średnio trzech dni kalendarzowych od daty wpływu do Starostwa prawomocnego wyroku sądu uznającego kierowcę za winnego popełnienia wykroczenia kierowania pojazdem w stanie po użyciu alkoholu albo przestępstwa kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości.

(akta kontroli str. 38-39, 68-147)

2.9. Informacje o wydanych decyzjach o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne, kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz o cofnięciu uprawnień były przekazywane do CEK w dacie ich wydania. Informacje o przeprowadzeniu badań i ukończeniu kursów były przekazywane do CEK w dacie złożenia w Starostwie orzeczeń lekarskich i psychologicznych oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu.

Informacje o zatrzymaniu uprawnień były wprowadzane do CEK po upływie średnio dwóch dni od daty ich wpływu do Starostwa, zaś informacje o utracie prawa jazdy – po upływie średnio jednego dnia od złożenia przez kierowcę wniosku o wydanie nowego blankietu z uwagi na utratę starego.

(akta kontroli str. 54, 65-67)

2.10. Sposób realizacji przez Starostę zadań związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdem i sprawowania nadzoru nad kierującymi pojazdem pod wpływem alkoholu, po spożyciu alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu nie był w okresie 01 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2020 r. kontrolowany przez Wojewodę Łódzkiego.

(akta kontroli str. 42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednej z 61 zbadanych spraw wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego nastąpiło przed upływem terminu na złożenie zaświadczenia.

W dniu 26 maja 2017 r. wydano decyzję nr WK.5430.8.89.2017.AO o skierowaniu na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Doręczenie decyzji nastąpiło

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

w dniu 30 maja 2017 r. Tym samym rozpoczął bieg sześciotygodniowy termin na złożenie przez kierowcę zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego, który upływał z dniem 11 lipca 2017 r. Jeszcze przed upływem terminu wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne zmierzające do zatrzymania kierowcy prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia – zawiadomienie o wszczęciu doręczono 07 czerwca 2017 r. W dniu 19 czerwca 2017 r. wydana została decyzja nr WK.5430.1.350.2017.AO o zatrzymaniu prawa jazdy, która została doręczona w dniu 20 czerwca 2017 r. Tym samym zatrzymanie prawa jazdy kierowcy nastąpiło przed upływem terminu na złożenie zaświadczenia, czym naruszono art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o kierujących.

Prowadzący sprawę inspektor w Wydziale Komunikacji Starostwa wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości był pośpiech lub błąd.

(akta kontroli str. 55-61, 125)

2. W jednej z 61 skontrolowanych spraw nie zakończono wszczętego postępowania administracyjnego w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego.

W dniu 19 maja 2017 r. wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania kierowcy prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie w terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego. Kierowca dostarczył zaświadczenie w dniu 23 maja 2017 r., przez co postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe. Pomimo tego nie zostało ono umorzone, czym naruszono art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴.

Prowadzący sprawę inspektor w Wydziale Komunikacji Starostwa wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości był pośpiech lub błąd.

(akta kontroli str. 55-61, 123)

3. W jednej z 61 zbadanych spraw nie załatwiono w terminie sprawy w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego oraz nie zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie.

W dniu 19 maja 2017 r. wydano zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, które zostało doręczone 22 maja 2017 r. W dniu 4 lipca 2017 r. wydana została decyzja nr WK.5430.1.380.2017.AO o zatrzymaniu prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego. Tym samym czas trwania postępowania administracyjnego przekroczył okres jednego miesiąca, czym naruszono przepis art. 35 § 3 Kpa. Ponadto, wbrew dyspozycji art. 36 § 1 Kpa, nie zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie oraz nie wyznaczono nowego terminu jej załatwienia.

Prowadzący sprawę inspektor w Wydziale Komunikacji Starostwa wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości była duża liczba decyzji oczekujących na wydanie.

(akta kontroli str. 55-61, 123)

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

²⁴ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: Kpa.

Wniosek

Wszczytnanie postępowań administracyjnych w przedmiocie zatrzymania kierowcy prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii po upływie terminu na jego złożenie, terminowe ich prowadzenie oraz umarzenie w przypadku bezprzedmiotowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

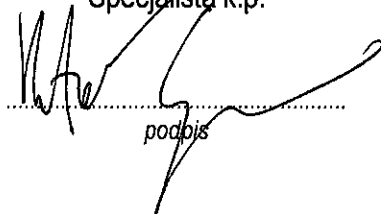
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 22 grudnia 2020 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

